



安全理事会

Distr.: General
26 August 2008
Chinese
Original: English

2008 年 8 月 25 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及我 2008 年 2 月 28 日提交安全理事会的报告 (S/2008/135)。我在该报告中表示,我打算与黎巴嫩政府进行协调,向该国派遣一个边界安全专家小组,负责对黎巴嫩边界独立评估组的各项建议的执行情况进行一次彻底的后续评估。

此次后续评估是依照 2007 年 8 月 3 日主席声明 (S/PRST/2007/29) 所载安全理事会的要求进行的。

评估组组长拉塞·克里斯坦森(丹麦)向我提交了该评估组的报告。我完全支持其中所载各项结论和建议。

谨随函附上黎巴嫩边界独立评估组二的工作报告,请你提请安全理事会成员注意此报告为荷。

潘基文(签名)



黎巴嫩边界第二独立评估组的报告

摘要

安全理事会第 1701 (2006) 号决议呼吁黎巴嫩政府保障边界和其他入境点的安全，防止武器或相关物资未经其许可进入黎巴嫩。

应安全理事会的邀请，秘书长与黎巴嫩政府密切联络，向黎巴嫩派遣了一个边界安全专家小组（黎巴嫩边界独立评估组），负责与阿拉伯叙利亚共和国一道全面评估黎巴嫩边界的监测工作，并向安理会汇报这方面的结论和建议。评估组 2007 年 5 月 27 日至 6 月 15 日访问了黎巴嫩，并于 2007 年 6 月 22 日向秘书长提交其报告。该报告于 2007 年 6 月 26 日转交给了安全理事会。

依照安全理事会在其 2007 年 8 月 3 日主席声明（S/PRST/2007/29）中提出的要求，秘书长表示他打算与黎巴嫩政府协调，向黎巴嫩派遣一个小组，负责对边界安全状况进行一次后续评估，以评估黎巴嫩边界独立评估小组各项建议的执行情况，并提出进一步的建议，以加强黎巴嫩边界安全。

2008 年 7 月 15 日至 31 日，黎巴嫩边界独立评估小组被派往黎巴嫩。这一期间，评估组与黎巴嫩政府的关键人物、参与边界安全事务的四个机构的主管及其当地指挥官、北方边界试点项目的利益攸关方以及捐助国的代表举行了会谈。

评估组视察了所有四个运作中的边界过境点以及尚未开放的另一个过境点；另外还视察了黎巴嫩北部和东部“绿色边界”沿线的一些地方，包括黎巴嫩和叙利亚之间有领土争端的地点及巴勒斯坦控制下的跨界地区。它还视察了贝鲁特机场及贝鲁特和的黎波里海港。

边界评估组得出的结论是，即使考虑到黎巴嫩去年的艰难政治局势，尽管北部边界试点项目和边界共同部队的活动，但进展的速度和边界评估组一各项建议的执行力度一直不够。它充其量仅取得了零散的进展，但却没有对边界的安全产生决定性的影响。

在一定程度上，北部边界试点项目采纳了边界评估组一的若干项建议。虽然这些建议并非总是能够得以充分发挥潜力，但采纳这些建议的做法本身的确是朝着正确方向迈出了一步。

在边界过境点，特别是东部地区“绿色边界”沿线，所取得的进展甚微。实际上，一些建议本来可以轻而易举地加以执行，而不会产生政治、体制或财政方面的影响。

不过，有关方面采取了一些积极措施。其中包括已近乎完成的将 Aboudieh 边界过境点移至实际边界的工作，扫描仪等更多边界安全设备的安装，护照管理的计算机化等。

在第一次边界评估期间，由于总体局势不佳，黎巴嫩边界同一年前一样容易渗透。

因此，黎巴嫩边界独立评估小组二重申其前次报告中提出的建议，因为这些建议现在仍然同一年前一样适用。

作为一项补充建议，现建议黎巴嫩政府从速鼓励制订一项战略计划，其中应确立它希望达到的最终结果和目标以及实现的方法和手段。

评估组还建议各捐助国积极确保加强其活动的合作与协调，力求使其所作的努力收到最大成效。

目录

	页次
一. 导言	5
A. 安全理事会第 1701 (2006) 号决议.....	5
B. 黎巴嫩边界独立评估小组一.....	5
C. 黎巴嫩边界独立评估小组二.....	5
二. 方法.....	5
三. 背景.....	6
A. 政治局势.....	6
B. 边界共同部队.....	6
四. 评估结果.....	7
A. 边界共同部队.....	7
B. 正式边界过境点.....	7
C. 绿色边界.....	9
D. 贝鲁特港口.....	10
E. 的黎波里海港.....	11
F. 贝鲁特机场.....	11
G. 黎巴嫩边境安全战略.....	12
H. 国际捐助国.....	13
I. 建议采取的今后步骤.....	13
五. 结论和建议.....	14
附件	
一. 黎巴嫩边界独立评估组的访问和会晤	17
二. 黎巴嫩边界独立评估小组二的任务范围	19
三. 黎巴嫩边界独立评估小组二的任务范围	21

一. 导言

A. 安全理事会第 1701 (2006) 号决议

1. 安全理事会第 1701 (2006) 号决议呼吁黎巴嫩政府保障边界和其他入境点的安全, 防止武器或相关物资未经其许可进入黎巴嫩。在该决议第 15 段中, 安理会概述了各国应采取的措施, 以防止向未获黎巴嫩政府或联合国驻黎巴嫩临时部队授权的任何实体或个人供应武器或提供其他军事援助。

B. 黎巴嫩边界独立评估小组一

2. 安全理事会在其 2007 年 4 月 17 日主席声明 (S/PRST/2007/12) 中欢迎秘书长打算确保全面执行第 1701 (2006) 号决议, 并请他与黎巴嫩政府密切联络, 尽早派遣一个独立评估团全面评估边界的监测工作, 并向安理会汇报评估团在这方面的结论和建议。因此, 秘书长向黎巴嫩派遣了一个称为黎巴嫩边界独立评估组的边界安全专家小组, 负责与阿拉伯叙利亚共和国一道全面评估黎巴嫩边界的监测工作。评估组于 2007 年 5 月 27 日至 6 月 15 日访问了黎巴嫩, 并于 2007 年 6 月 22 日向秘书长提交了报告和建议。该报告于 2007 年 6 月 26 日转交给了安理会 (见 S/2007/382)。

C. 黎巴嫩边界独立评估小组二

3. 依照 2007 年 8 月 3 日安全理事会主席声明 (S/PRST/2007/29) 的要求, 以及为了详尽评估黎巴嫩边界独立评估小组一各项建议的执行情况, 并向安理会通报最新情况, 秘书长表示他打算与黎巴嫩政府协调, 向黎巴嫩派遣一个小组, 以开展评估工作。评估组的成员有: 组长 Lasse Christensen (丹麦) 和 Arno Langanke (德国)、两名边界安全专家 Sherronne Blake Lobban (牙买加)、一名海关专家和已经退休的 Colm Doyle 上校 (爱尔兰) (职权范围见附件三)。

二. 方法

4. 评估组与黎巴嫩政府和四个最为相关的安全机构, 即黎巴嫩武装部队、国内治安部队、安全总局和海关总署协调执行其任务。这种做法得到黎巴嫩政府的充分和全面支持。经要求的所有会晤和实地考察, 无论是会晤政府、安全机构还是捐助方成员, 都迅速得到了满足。联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处提供的帮助尤其大, 协助使评估组提出的访问特定地点和会见有关官员的所有要求都得到了满足。评估组会见了总理、国防部长、四个安全机构的主管以及各区军事指挥官, 并对所有边界过境点和“绿色边界”沿线其他地区进行了实地访问。此外, 所进行的一次直升机飞行使评估组得以观察了黎巴嫩-叙利亚边界的很大一部分地区。其评估的重点是边界安全和管理方面的技术性问题。评估组的本次报告应当结合评估组一的报告 (见 S/2007/382) 来阅读。

三. 背景

A. 政治局势

5. 据黎巴嫩官员说，在评估组一的评估访问之后，黎巴嫩政治局势出现恶化，导致无法通过进一步执行该评估组各项建议所必需的许多决定。对于需要法律框架改革或者会产生重大财政或政治影响的行动而言，情况尤为如此。评估组会见的各位黎巴嫩对话者都表示希望，近期政治局势的改善将促成在具有政治影响的边界问题上，例如在边界的划定和标界以及建立单一边界安全管理当局等问题上取得进一步进展。

B. 边界共同部队

6. 第一次报告（和其他评估）均指出，有助于加强边界安全的最重要事项之一是加强负责边界安全的黎巴嫩各机构之间的协调与合作。为了做到这一点，组建了边界共同部队，由在德国牵头的北部边界试点项目框架内参与边界安全的所有四个机构组成。正式边界过境点不属于边界共同部队的职权范围。

7. 该项目是在黎巴嫩总理和德国大使 2006 年 11 月会晤期间提出的，2007 年 1 月获准执行。德国顾问会同黎巴嫩合作伙伴设计了一个试点项目，评估黎巴嫩在捐助者的援助下有无能力保障其北部边界的安全。该项目的一项主要内容是整编执行边界保护任务的四个黎巴嫩安全机构，即黎巴嫩武装部队、国内治安部队、安全总局和海关总署，使其成为一个协调的行为单位，即边界共同部队。该项目已收到捐助国和欧洲联盟的捐款。2007 年 12 月，边界共同部队开始执行任务。

8. 黎巴嫩边界安全委员会业已成立，现由不同安全机构的高级代表组成，并由国内治安部队首长担任主席。另外还设立了一个项目执行单位，由黎巴嫩武装部队一名上校主持工作，并有来自其他三个机构的代表。

9. 边界共同部队共有约 800 人，根据各安全机构的编制按比例组成。指挥官是黎巴嫩武装部队的一位将军，副指挥官是国内治安部队的一名上校。联合行动的指挥部设在一个共同行动中心；联合规划、加强机动性、改进装备以及增强通信互操作性，都是为了改善边界统筹管理工作。初步筹备和执行阶段过后，该项目现在已进入巩固阶段。

10. 北部边界总长约 100 公里，是边界共同部队的行动区。不过，在此地带内，设于 Arida 和 Aboudieh 的两个正式边界过境点不属于该部队的职权范围，目前正在 Bokayaa 修建的另外一个边界过境点也不属于其职权范围。65 公里长的头一段边界以 Nahr el Kabir 河为界线。

四. 评估结果

A. 边界共同部队

11. 虽然北部边界试点项目现被视为处于巩固阶段，但评估组认为，由于若干原因，该项目尚未达到全面实施阶段。

12. 边界共同部队在行动中所必需的一些设备至今仍未运达。另外还有设备和电源不兼容的情况。因此，边界共同部队不得不在必要设备没有全部到位的情形下展开行动。该部队的人员由丹麦提供培训，丹麦已建立一个培训中心以及一个由黎巴嫩人主持工作的培训秘书处。边界共同部队在“在职培训”方面似乎取得了可喜的进展，这是朝着获取经验迈出的一个积极步骤。

13. 边界共同部队已装备了各种四轮驱动车辆、全地形车或“四轮摩托车”，适于在难以通行的边界地段执行任务和流动巡逻。这些巡逻必须有周密计划，并且不定期以不同方式进行，以达到出其不意效果。没有证据显示此种巡逻是以这种方式进行的。这类行动必须以对现有情报作出合理分析为依据。虽然边界共同部队内部已经组建这类情报和分析单位，但似乎没有产生任何效用，各机构间没有进行协调，评估组也没有了解到哪一项行动是由边界共同部队依据特定情报发起的。看来，各机构即便理应在边界共同部队内作为一个单一集体开展行动，但彼此间并没有互通情报或相互协调。这四个机构目前的一体行动没有达到最佳程度，存在着改进的余地。但应当指出，这种一体行动需要时间，以便在这些机构间建立信任感。

14. 有关方面对规划和实施北部边界试点项目的方式表示了关切。据称，由于一开始就缺乏整体战略构想，而且也没有一个详细的实施计划，实现边界共同部队既定目标的工作受到了不利影响。但是，仍然很重要的是，该项目应继续得到各捐助方的支持，并且应当为该部队划拨必要的资源，使其能够展示其可持续能力。

B. 正式边界过境点

15. 本报告专指沿黎巴嫩-叙利亚边界的正式边界过境点，即 Arida、Aboudieh、Kaa 和 Masnaa，以及正在建造中的 Bokayaa。

16. 为充分、完全控制这些正式边界过境点，需要采取某些基本措施，例如在控制区内设置适当的围栏。此外，正如目前在 Aboudieh 过境点所做的那样，高度优先地将检查站迁至靠近边界的地方。

17. 自此前提交报告以来，Arida 过境点的情况几乎未发生变化。这是唯一一个直接位于边界上且正常开展业务的过境点，但安全总局和海关总署的办公楼依然在同一地点。新场址已经确定并已清理，但施工工作还未开始，但是一旦完成施工，该场址在使用上将力求便利实行一站式管理系统。

18. 自黎巴嫩边界独立评估小组一访问之后, Aboudieh 边界过境点的变化最为显著。该边境检查站已直接迁到了边界上。新建的场址为进出车辆设置了单独车道, 并为待检车辆/卡车提供了足够空间。安全总局和海关总署共用同一场所, 这有助于采用统筹边境管理方法, 实行一站式管理。由于缺乏电力供应, 新建的检查站还未完全投入使用。视进展情况而定, 新的边界过境点应可在 2008 年 9 月中旬投入全面运作。

19. 尽管 Bokayaa 边界过境点预定于 2007 年 7 月投入使用, 但目前仍在施工中。施工现场的黎巴嫩官员提出了一个前景很好的计划。评估组一报告中列举的各种不足都得到了应有的考虑。预计将在边境直接安装预制办公室, 以方便安全总局和海关总署彼此间密切协作, 并且靠近实际的边界。现在还不清楚这一边界过境点完工后能否满足统筹边境管理的要求。评估组注意到, 叙利亚当局已经在其边界一侧修建完成一个新的边界过境点设施。

20. 评估组注意到, Kaa 边界过境点与一年前相比未发生变化。存在的一个主要问题是实际的边界线和检查站之间的距离很远(约为 12 公里)。评估组在该检查站会晤的黎巴嫩官员表示, 目前没有计划将这一检查站迁至离边界更近的地方。

21. 在卡车的主要入境点, Masnaa 边界过境点, 可以看到发生了一些变化。所存在的一个主要问题也是实际边界线和检查站之间距离很远(约为 8 公里)。迄今为止, 将检查站迁至离边界线更近地点的现有计划尚未启动。但是, 作为一项临时安排, 现已购买了周边的土地, 而且该场地也作了重新设计, 设计结果令人满意。在车流方面, 入境车辆被分流到两个车道, 一个车道供客车和公共汽车使用, 另一个车道供载货卡车使用。卡车不用像以前那样需跨车道接受检查。

22. Masnaa 过境点的一个重大改进是安装了一台扫描仪, 这台扫描仪已投入使用近一年时间。每天, 通过这一边界过境点进入黎巴嫩的车辆总数大约为 200 辆, 平均扫描 30 辆卡车。目前并不清楚这些接受扫描的卡车是如何选出来的。似乎并未采用标准的风险评估机制, 而是根据车辆的外观和海关总署官员的“直觉”选择接受扫描的卡车。据黎巴嫩当局说, 到目前为止, Masnaa 或者任何其他过境点虽截获了一些违禁品, 但还并未查出任何武器或相关物品。评估组获悉, 所有卡车都要接受后挡板检查。为此, 在任一时间, 检查站都需要有至少 35 名海关总署的官员在场。评估组可以看到, 现行的程序导致等待结关的卡车排起长龙。视筛选情况而定, 有些卡车必须将全部货物卸下接受检查。

23. Masnaa 整个过境点依然是杂乱无序, 极其缺乏系统安排。车辆完全有可能设计一个路线绕过这个检查站, 从而不经适当检查而进入黎巴嫩。

24. 评估组约谈的安全总局和海关总署人员说, 在当地一级同叙利亚对应方进行的协调非常有限。据说, 此事属于各自机构总部的职权范围。

25. Masnaa 边界过境点的周界仅部分设置了围栏,在任何其他过境点也未见加设围栏。似乎只是在新建的 Aboudieh 过境点设置了足够的围栏。

26. 在落实所建议的“一站式管理”系统方面,除 Aboudieh 外,在任何其他过境点均未取得进展。

27. 所有边界过境点的移民检查都是在出入境乘客分别使用不同通道的大楼进行。但是进入大楼后,似乎就不再区分出入境乘客。总体而言,乘客控制、货物检查以及挑选车辆和卡车以作更仔细检查的制度存在不足。据观察,安全总局和海关总署之间的协调非常有限。现无法确定在多大程度上使用了有关情报。目前尚未确立边界过境点标准作业程序,包括检查站内人员、车辆和货物流动与检查方面的规定。评估组获悉,安全总局在边界过境点派驻了一些女性官员。

28. 所访问的所有过境点都采用了计算机护照识别系统。但该系统仅能识别黎巴嫩护照和身份证。

C. 绿色边界

29. 在评估组访问绿色边界之前,包括黎巴嫩边界安全委员会在内的黎巴嫩若干主要行为方都表示,在不属于边界共同部队责任区的东部绿色边界进展甚微,甚至完全没有进展。评估组在实地访问期间发现,事实确实如此。

30. 在属于边界共同部队责任区的北部绿色边界沿线,评估组发现,黎巴嫩边界独立评估小组一提出的关于其管理的大多数建议都或多或少地得到了执行。

31. 关于边界事务能力的具体培训方案已在北部边界试点项目范围内开始。非军事性质的边界安全技能获得了采用,明显可见的是,人员部署和观察所地点都侧重于边境控制,而非领土的防卫。此外还以小股、流动单位进行流动巡逻。

32. 尽管如此,有证据表明,四轮驱动车辆仍在穿越北部的绿色边界。评估组也注意到,习惯上不检查行人或两轮车等轻型交通工具。一个例子就是,在一个地点,一名助力车驾驶人在评估组在场的情况下选择穿越边界共同部队观察所旁边一个干涸的河床,当他被要求出示身份证件,却感到非常惊讶。

33. 该小组评估认为,尽管北部边界试点项目存在一些缺点,但是北部绿色边界沿线达到可接受的边界控制水平,还是有可能的。北部边界试点项目发挥有效作用的程度应成为配合共同边界部队综合审查而进行的评估的一个主题。在进行此类评估时最好应与北部边界试点项目当前巩固阶段结束前预期将进行的项目评估同时进行。

34. 人员部署和观察所地点依然几乎完全以军事理论为依据,这些理论认为应加强固定观察所的兵力。巴勒斯坦团体控制的跨边界地区似乎也是如此。在这些地

区，必须有效控制任何进入黎巴嫩控制区的行动，因为这些地区对阿拉伯叙利亚共和国开放。

35. 据称，当地也进行流动巡逻，而且流动巡逻人数多（最少 10 人）。但是，在评估组 2 天的地面考察和 1 天的空中考察期间，东部边界并未发现有任何流动巡逻。

36. 在东部沿线，黎巴嫩武装部队并未受过任何专门的边境事务培训。尽管此一必要性得到了某种承认，但是，军事指挥官并未提出组织此类培训的请求。尽管东部绿色边界沿线依然明显需要增加专门用于执行边界任务的设备，实际上却极少向黎巴嫩武装部队分发此类设备。但是，评估组指出，在提出询问时，黎巴嫩部队指挥官说，他们既需要军事专用设备，也需要专门用于边境管理的设备，而考虑到黎巴嫩武装部队在绿色边界沿线的作用，专门用于边境管理的设备应是当务之急。

37. 东部绿色边界沿线的情况几乎没有进展。绿色边界目前的情况与黎巴嫩边界独立评估小组一访问期间一样，依然可以轻易穿越。对于在这一方面缺乏进展，边界安全委员会和实地指挥官给出的主要原因是，黎巴嫩政府一贯认定必须首先完成巩固阶段，其后对北部边界试点项目进行评估，之后再等待政府做出进一步决定。

38. 当前依然迫切需要区分北部和东部边界的合法和非法过境活动。据评估组所知，仅在一个地点设立了一个小型的轻型车辆过境点，根据黎巴嫩武装部队和当地社区提供的一个名单，对人员过境的合法性实行完全控制，允许那些有社会需求的黎巴嫩当地居民过境（例如求学、就医或者拥有跨界土地所有权等）。

39. 有无数迹象显示，包括车辆在内的跨界交通没有受到控制。东部地区尤其如此，因为那些有许多地方设置了窄道或实物路障，但它们或者被很快拆除，或者听任当地人随意非法跨越。

D. 贝鲁特港口

40. 通过设置围栏，将港口内几个区域分成小区，贝鲁特港口的内部安保有所加强。在评估组一访问期间，这些围栏正在架设之中。

41. 港口的进出控制需要进一步改善，包括需要为工作人员制作具有安全防伪功能的身份证以及使客户停车场远离港口主楼。评估组一获悉，正在实施一个项目，以采用具有安全防伪功能的身份证。但这项工作还有待完成。尽管已经指定了一个停车场地，但这一停车场最好应位于港口大楼以外。

42. 评估组获悉，为便于船上工作人员和乘客结关，目前正在修建一个新的客运大楼。在此大楼建成之前，船上工作人员在船边或者在指定区域结关。

43. 奉命负责港口安全的四个机构之间依然缺乏充分合作。海关总署和黎巴嫩武装部队在港口大楼内的不同地点分别从事集装箱检查，造成重复劳动。评估组获悉，海关总署官员现在对停靠港口的船只实行登船检查。美国提供了手提式检测器和辅助设备。此外，海关总署继续有选择地对货物进行细致检查，而据说黎巴嫩武装部队对所有入港商品都需进行检查。评估组对黎巴嫩武装部队是否能有效检查每年入港的所有 200 000 个集装箱和其他大宗物品持怀疑态度。在此方面，根据风险评估和情报来有选择地对集装箱进行细致检查，会更为有效。

44. 没有报告说，海关总署或黎巴嫩武装部队在港口查到任何武器或弹药。但是，海关总署报告称，收缴了一些走私商品，例如仿冒服装、手表及化妆品。曾有一次收缴过毒品。评估组获悉，总的来说，海关总署优先关注的是收税。非常重要的是，海关总署须集中精力检查武器、弹药以及炸弹前体设备的非法进口。

E. 的黎波里海港

45. 评估组在的黎波里港咨询了黎巴嫩武装部队和海关总署的高级官员。自秘书处维持和平行动部 2007 年 3 月完成一份报告以来，安全措施方面没有发生变化。评估组一的报告对上述报告内的建议表示认同。

46. 高级官员们强调有必要购置各种设备，特别是扫描仪。他们还指出，需要增加空间以改善港口设施及容纳更多船只。但是，在近期内，当务之急应该是防止非法武器和弹药进口，并确保在货物检查的标准作业程序中包含适当的风险分析，而且这些程序须明确清晰。

F. 贝鲁特机场

47. 评估组一提出的许多关于机场的建议未得到执行。抵境和出境货物仍未有效分离。据称使用了文件箱，但在评估组访问期间，据报文件箱暂时出现故障，正在更新。海关总署的系统实现了计算机化，目前正在使用 ASYCUDA II 软件。但是，这一系统还未安装到任何合法边界过境点，因而限制了该系统在业务上的总体益处。没有证据表明，海关总署或安全总局对现有数据存储系统进行了更新。安全总局报告称，在拘捕企图非法进入黎巴嫩的人员方面取得了一些进展。贝鲁特机场的黎巴嫩当局官员说，没有接获任何关于在机场查获武器的报告。

48. 在机场，四个机构均归安全委员会主管统一领导，但这四个机构间似乎缺乏协调和一致性。各机构在关键时刻似乎都是遵照内部命令行事，而不是采用统筹协调的做法。这一点明显反映于，有关各方没能协调执行评估组一所提专门针对机场的各项建议。虽然曾几次试图执行评估组一提出的一些关于加强机场安保的建议，但有些建议仅停留在规划阶段。

49. 对所有机构的设备支持继续在加强，目的是提高效率。其中包括法国的双边项目，该项目包括一个证件检测实验室设备，以检测伪造的旅行证件。这一实验

室已投入使用，而且机场官员报告说，该实验室投入使用后的头 3-4 个月即大约 30 次查获伪造证件。预期法国的双边项目将继续下去，并且将增加新功能，例如培训警犬的使用和搜查技术。

50. 总体而言，安全总局和海关总署雇佣了更多人员，包括女性，从而增加了人手。评估组见到了 2 名被安排在机场内不同入口工作的女性工作人员，据称她们负责搜查女乘客。评估组还获悉，所有人员，不论男女，都要接受金属探测器检查，方才进入。

51. 评估组获悉，机场的安保不久将进一步加强，因为收到了私人捐助者捐助的手提探测器，而且黎巴嫩政府又另外购买了 3 台 X-光机。预期，其中 2 台 X-光机将安在海关大厅的传输带上，另外 1 台安在护照和海关管制区以外地点。

G. 黎巴嫩边境安全战略

52. 很显然，对于任何国家而言，从近乎开放式边界以及在边界安全管理方面经验不足的状况转变为政府坚持并执行对其边界的控制，是一项艰巨的任务。在黎巴嫩目前复杂政治和安全环境下实现这一点更是复杂之极。

53. 这表明，需要制定一个战略总计划，确立黎巴嫩边境安全的未来构想并勾画实现这一目标的行动方案，据以对整个过程进行高级别战略指导。

54. 黎巴嫩目前面临的各种政治挑战有可能意味着这一战略计划的某些方面暂时会无法落实。但是，这些挑战不应成为推迟启动此战略计划拟订工作的一个理由。

55. 评估组认为，缺乏总计划中概述的战略指导，是导致不作为的主要因素，在东部边界沿线尤其如此。

56. 战略规划缺乏意味着没有明确黎巴嫩政府所期望的边界安全终极状态（即使是不完美的安全状态），未订立实现这一终极状态的途径和方法，未对此过程各阶段、各里程碑作出说明，而且黎巴嫩相关当局也没有在考虑到从战略上确定的所需熟练水平和效力程度情况下，进行自我评估。这一情况导致出现若干因素，对黎巴嫩坚持和执行边界控制的潜力产生了负面影响。

57. 战略规划的缺乏导致出现或促成了以下后果：

（a）就负责边界安保各机构的未来架构而言，黎巴嫩当局连最起码的临时共同做法都没有；

（b）缺乏一个确定需要国际社会给予哪些援助的过程以及协调提供此类援助的系统；

(c) 需要作出专门的决定，从而造成主管机构的人员之间产生挫折感（例如，指示重新开放已经关闭的非法过境点）；

(d) 在等待对北部边界试点项目进行评估时，就连评估组一所确定的最基本措施都未执行，几乎造成停顿状态；

(e) 缺乏一个自我评估和发展的过程，尤其是在东部边界。

H. 国际捐助国

58. 一些捐助国协助开展努力，以加强黎巴嫩边界的安全。一些协助是通过捐助国本身与黎巴嫩实施的双边项目提供的。另外一些协助则是为北部边界试点项目提供支助。

59. 评估组与捐助国、国际组织和黎巴嫩主要行为体进行了集体性质和双边性质的协商。在协商期间，评估组注意到，黎巴嫩政府和捐助国都没有为国际援助的战略协调建立有效的机制。

60. 尽管确实存在可供讨论整体规划的论坛，但协商和信息交流往往只属于特别措施，而且是在捐助国之间进行。这种情况显示各论坛总体上的运作不很令人满意，一些捐助国代表证实，采取特别措施是用来取代战略协调和规划。这种做法造成在能力建设和其他方面出现重叠、缺口或不一致的情况。因此，为了使捐助国的支助具备效率，建立上述机制已被视为一项重要的先决条件。

61. 然而，对北部边界试点项目所作的努力是令人鼓舞的。经过评估以及在黎巴嫩政府作出决定后，也许可以在这些努力的基础上将目前的边界安全安排进一步扩大到东边边界。

62. 不过，捐助国必须继续支助北部边界试点项目，因为边界共同部队仍然是推动取得进展的主要工具，是把此试点项目扩展到黎巴嫩东部边界的一个可能平台，也是未来专门、独立边防机构的一个可能模式。尽管该试点项目被认为存在缺点，而且各方也对它有不同看法，但评估组在评估后认为，如果边界共同部队遭删减甚至陷入停顿状态，黎巴嫩边界安全情况就会大大恶化。

I. 建议采取的今后步骤

63. 黎巴嫩当局在近期和中期可以采取一些措施及启动一些进程来提高黎巴嫩边界安全安排的效力。这些措施和进程应继续在评估组一各项建议以及边界共同部队持续活动的范畴内加以看待。

64. 鉴于有必要加强黎巴嫩的战略方向，同时考虑到北部边界试点项目一开始就缺乏战略框架，现在必须由黎巴嫩自己掌握这一项目。为此，黎巴嫩政府应当制订一个框架，为继续执行该项目定出各种时间表和业绩基准。

65. 应当考虑向边界共同部队的每个成员发放统一的制服物品，例如贝雷帽、肩章和其他物件。这样可能会有助于在边界共同部队内树立一种团结意识。
66. 需要在正式的边界过境点提供进一步的专门培训。应当提供更多的跨机构培训，以促进对统一边界管理精神的理解和落实。
67. 应当紧急订立系统风险评估和分析程序，将其应用于所有边界过境点，以加速卡车和货物以及客车过关。新近运抵的设备需要尽快得到有效使用。
68. 黎巴嫩政府应当在需要对现行法律框架进行修订的领域制订必要的法律和指导方针，以改进边界过境点的程序。此外，应当鼓励负责边界安全的机构根据统一边界管理的精神，制订和发布标准作业程序。
69. 黎巴嫩政府应当考虑扩大北部边界试点项目，将边界过境点的责任列入。这样做肯定会提高有关机构之间交换信息（情报）的可能性，并有助于尽量扩大它们之间的协调和合作。长期的目标应当是建立一个单一的实体，同目前负责边界安全的某些方面的 4 个机构分开，或作为其中一个机构的一部分，并给予足够的人员和预算。
70. 所有边界过境点都从捐助国获得新增的设备，主要是信息技术设备，但这些设备尚未完全投入运作。相关的培训已经提供。应当优先注重高效率、高效力地使用设备，特别是信息技术设备。
71. 应当更优先注意沿东部边界的边界过境点。评估组获悉，东部边界沿线未采取行动是因为要等待黎巴嫩政府决定是否扩展边界共同部队，纳入东部边界。目前的优先重点是北部边界试点项目和 Masnaa 边界过境点。鉴于该试点项目和边界共同部队的任务不包括边界过境点，该项目的最后确定以及对评价结果的等待不应成为不执行评估组一所提某些建议的借口。其中有许多建议可以而且也应当至少在现有条件下以少量费用加以尝试或开始实施。
72. 如评估组一的报告所述，由于黎巴嫩同阿拉伯叙利亚共和国的边界划分工作尚未完成，因而边界的控制仍受阻碍，也使各边界安全机构缺乏动力，不愿意介入它们本须干预的未明确标定地区。因此，必须大力处理这一问题。

五. 结论和建议

73. 考虑到在落实第一次报告中提出的一些建议之前必须扫除各种政治障碍，并考虑到过去一年中黎巴嫩境内的政治气候，可以理解为什么没有落实所有建议。
74. 不过，第一次报告确实提出了一些建议，这些建议本可以由黎巴嫩当局实施，而不会造成任何重大的财政或政治影响，也无需改变边界管理机构的组织结构。

75. 评估组观察到，通过在北部边界试点项目框架内建立边界共同部队，第一次报告内所述的一些建议已被纳入并获实施。尽管这些建议的作用并不总是获得最大程度的发挥，但这确实体现着一个重大的进步。不幸的是，大多数边界过境点和东部绿色边界沿线都没有出现这种情况。

76. 在机场和海港均可观察到情况稍有改进，但仍然大有改进的余地。

77. 总的说来，边界共同部队的存在使北部边界的情况有所改善，其他地点的情况也有所改善。不过，总的说来，黎巴嫩尚未能够大大加强其边界的整体安全。

78. 因此，黎巴嫩边界独立评估小组二重申，评估组一的报告所载整套建议现在仍然同一年前一样有效。虽然其中有些建议已经部分落实或经修改后得到落实，但所有建议都应当在可能情况下尽快落实。评估组一的建议包括如下：

- 应当建立一支多机构机动部队，重点打击武器走私，通过情报和迅速拦截能力，确保有效截获武器。
- 多机构部队内应当设立情报和分析部门，以便从 4 个机构获取所有有关情报，对其进行分析，并向这 4 个机构和多机构部队提供经认定极有可能查获违禁品的目标。
- 应当部署国际边界安全专家到：多机构部队及其内设情报和分析部门；所有 4 个机构各级，以便提供关于非军事边界安全方面和相关培训的咨询意见；由国际顾问和黎巴嫩边界安全机构代表组成的咨询秘书处。
- 作为长期战略的一部分，设立一个专门的边防机构，以精简边界安全程序并将所有知识专长、信息和情报集中于一个机构。
- 制订标准作业程序，对边界过境点实行全面绝对控制，包括制订各种条例以监控人员、汽车和货物在管制区内的移动，制订标准化强制性措施以检查遵守情况以及设立反贪污机制；适当时对基础设施进行修改。
- 应实行各种措施，将合法和非法的边境活动和过境活动分别开来，以创造一种透明和清晰的环境，例如限制某些地区内的人车流动，标出边界线，设立更多当地边界过境点，将过境点移到边界上，以及执行各种社会经济方案以取代家庭对走私活动的依赖。
- 在各级为 4 个机构设立培训方案，使边界安全概念和理念转变为高度专业和高度技能化的非军事做法，在可能情况下借鉴或汲取北部边界试点项目的经验，把国际商定的统一边界管理概念中与合作协调、情报收集、技术技能和风险分析有关的实际内容落到实处。

- 应增加向所有机构提供边界专用设备，以提高效率和增强战斗力，包括空陆监视设备、通讯设备、车辆、扫描仪、其他检查装置和所有所需的电脑硬件和软件。
- 同叙利亚对口单位建立合作关系，特别是在业务一级，使边界安全管理成为一种联合行动，以确保边界安全，防止非法跨界活动。

79. 为了确保促使黎巴嫩边界管制系统达到高效率和高效力的进程势头得到加强和保持，黎巴嫩边界独立评估小组二作出补充建议如下：应当制订一个战略计划。这一计划应阐明黎巴嫩政府希望其边界管制系统最终达到何种状态，为此应采取哪些方法和途径，其中也应对实施过程中各个阶段和各个环节作出说明，并确立黎巴嫩主管当局在考虑到从战略上确定的所需效率和效力程度情况下进行自我评估的过程。为此应当考虑到统一边界管理的概念以及评估组一的报告中提出的建议。

80. 评估组二还建议捐助国积极确保加强它们根据黎巴嫩的要求所从事活动的协调与合作，以便通过强化现有机制或实行新机制，使其所作努力产生最大的效果。

附件一**黎巴嫩边界独立评估组的访问和会晤****2008 年 7 月 17 日，星期四**

联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处简报会

欧洲联盟 Patrick Laurent 大使

2008 年 7 月 18 日，星期五

Fouad Siniora 总理

Masri 将军，黎巴嫩武装部队代理指挥官

Georges Khoury 将军，黎巴嫩武装部队军事情报主任

Carl Ulrich Stoltz 将军，德国项目办事处主任

2008 年 7 月 19 日，星期六

Siham Harakeh 将军，行动主任，安全总局

2008 年 7 月 21 日，星期一

联合国驻黎巴嫩临时部队简报会

Marta Ruedas，联合国副特别协调员和驻地协调员

Rifi 将军，国内治安部队总指挥

边界安全委员会

Iskandar 上校和项目执行股

2008 年 7 月 22 日，星期二

捐助国边界问题分组

Assaad Ghanem 将军，海关总署署长

Hansjörg Haber，德国大使

Jan Christensen，丹麦大使

2008 年 7 月 23 日，星期三

Farid Khoury 将军，边界共同部队指挥官

Hamid Darwish 将军，北部区域指挥官

边界共同部队共同行动中心

的黎波里海港高级边界安全官员

边界共同部队训练设施

Arida 边界过境点

2008 年 7 月 24 日，星期四

Aaboudieh 边界过境点

Bokayaa 边界过境点

在 Wadi Khaled 的 Sahlet Al Bokayaa (地点一)

Kaa 边界过境点

Al Qasr (地点二)、Haouch Beit Ismail (地点三) 和 Ard el-Qamar (地点四)

边界过境点

2008 年 7 月 25 日，星期五

Ibrahim Kenaan 上校, Beka' a 军区指挥官

Masna 边界过境点

Deir El-Aachayer 镇 (地点五) 和位于 Haloua 巴勒斯坦据点 (地点六)

2008 年 7 月 28 日，星期一

从空中评估北部和东部边界 (至 Rayak 航空基地)

2008 年 7 月 29 日，星期二

Marc Pasotti 专员和 Janaina Herrera, 法国大使馆

埃利亚斯·穆尔, 国防部长

贝鲁特海港

Hassan Kraytem (海港安全主管) 等人

Choukeir 将军, 贝鲁特机场安全主管

Hariri 国际机场

2008 年 7 月 30 日，星期三

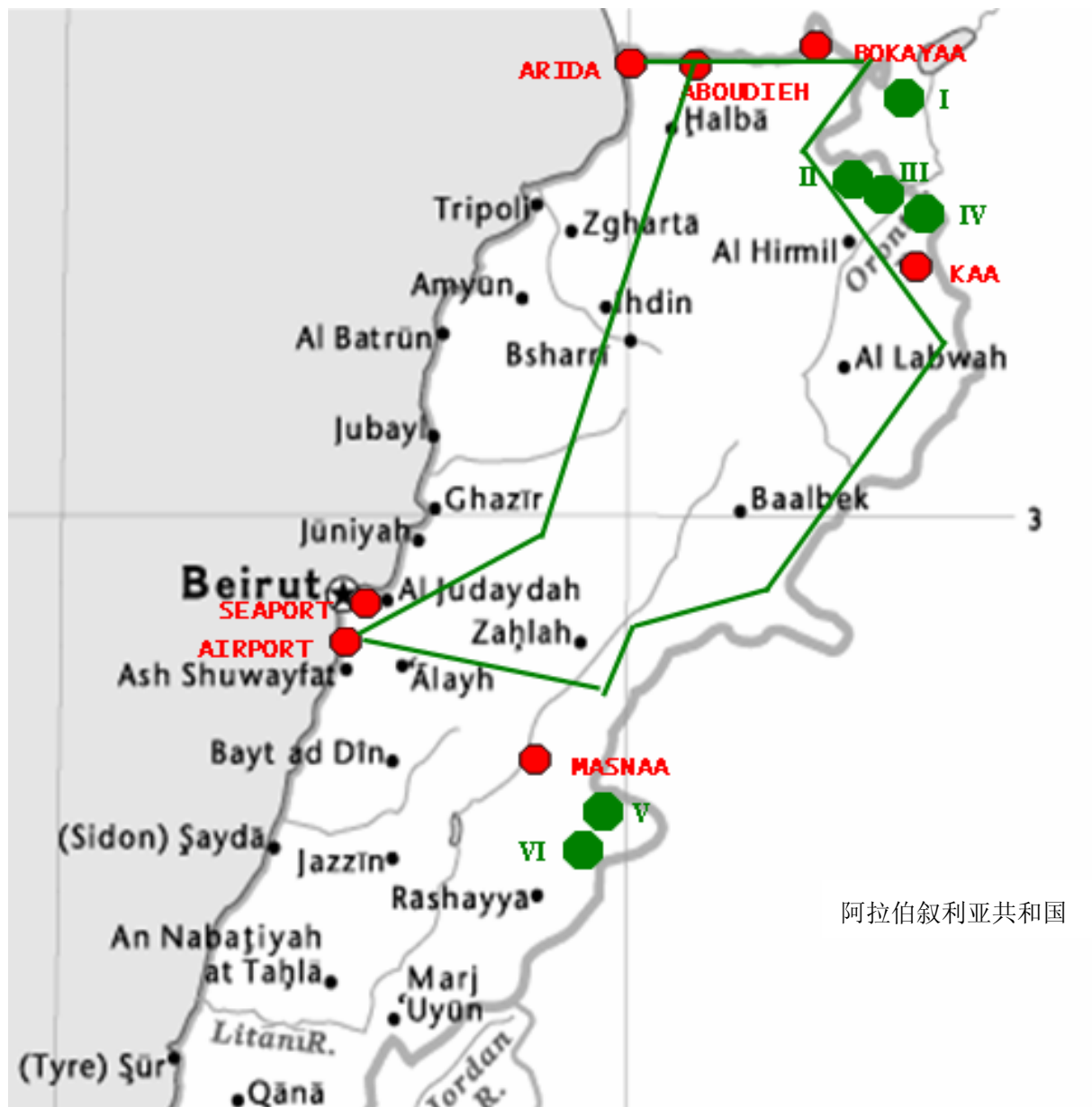
福阿德·西尼乌拉总理

Benjamin Saoul (近东组副组长) 和 Jeremy Chivers (稳定与恢复问题顾问, 英国大使馆)

边界安全委员会

联合国特别协调员办事处简报会

附件二



说明

- 边界过境点
- 绿色边界(编号见会议清单)
- 从空中进行的边界评估路线

附件三

黎巴嫩边界独立评估小组二的任务范围

引言

1. 安全理事会第 1701 (2006) 号决议第 14 段呼吁黎巴嫩政府保障边境和其他入境点的安全，防止武器或有关物资未经其许可进入黎巴嫩。在该决议第 15 段中，安理会概述了各国应采取哪些措施防止向任何个人或实体提供非经黎巴嫩政府或联黎部队批准的武器或其他军事援助。
2. 秘书长在其 2007 年 3 月 14 日报告 (S/2007/147) 中建议安理会考虑采取进一步的措施，确保充分执行第 1701 (2006) 号决议，例如支持设立一个独立评估小组，以监测黎巴嫩与阿拉伯叙利亚共和国的边界。安理会主席在 2007 年 4 月 17 日的声明中欢迎秘书长的这方面意图，并请他与黎巴嫩政府密切联络，尽早派遣一个独立代表团以全面评估边界的监测工作，并向安理会汇报这方面的结论和建议。
3. 黎巴嫩边界独立评估小组是因此而成立的，它由 5 名具备警务、边界管理和武器贩运方面相关经验的专家组成。该小组于 2007 年 5 月 27 日至 6 月 15 日被派遣到黎巴嫩，其任务是与黎巴嫩主管安全的机构和在黎巴嫩北部牵头执行试点项目的德国小组密切联络，全面评估边界安全安排以及对“绿色边界”（包括其正式过境点）的监测情况，并向秘书长提供关于各项措施和援助战略的具体建议，导致加强黎巴嫩-阿拉伯叙利亚共和国边界全线的安全。评估组的结论和建议提交给了秘书长，并附于秘书长 2007 年 6 月 26 日提交安理会的报告 (S/2007/382) 中。
4. 秘书长在其 2007 年 6 月 28 日报告 (S/2007/392) 中指出，黎巴嫩边界独立评估小组的报告意义重大，对黎巴嫩-阿拉伯叙利亚共和国边界全线的困难局势作了专业和详尽的技术评价。秘书长建议黎巴嫩政府充分执行报告中的建议。安全理事会在其 2007 年 8 月 3 日主席声明 (S/PRST/2007/19) 中欢迎黎巴嫩边界独立评估小组的建议，并期望建议能付诸执行。安理会请秘书长与黎巴嫩政府磋商，评估各项建议的落实情况，并酌情与黎巴嫩政府协调，根据后续实地访问的结果，通过秘书长关于第 1701 (2006) 号决议执行情况的定期报告，就此问题定期向安理会通报最新情况。
5. 秘书长在其 2007 年 10 月 30 日报告 (S/2007/641) 中，对黎巴嫩边界独立评估小组各项建议的落实情况作了第一次评估。他建议黎巴嫩政府完成该小组所提各项建议的落实工作，采取进一步具体步骤，以期在其所有边界上建立一个有效的综合边界管理系统。他重申，联合国随时愿意继续与黎巴嫩政府密切合作，包括视需要在黎巴嫩部署更多技术特派团。

6. 秘书长在其 2008 年 2 月 28 日提交安理会的报告 (S/2008/135) 中, 突出阐述了黎巴嫩政府在建立其边界管理能力和保障其边界以及应对其他相关挑战方面已取得的进展, 并指出该小组的主要建议对增强黎巴嫩边界安全至关重要, 但这些建议仍未落实。在这方面, 按照安全理事会在其 2007 年 8 月 3 日主席声明 (S/PRST/2007/29) 中提出的要求, 并且为了详尽评估黎巴嫩边界独立评估小组各项建议的落实情况和向安理会通报最新情况, 秘书长表示打算与黎巴嫩政府协调, 向黎巴嫩派遣一个小组, 以进行评估。

任务

7. 专家小组将与所有相关的黎巴嫩当局包括边境安全委员会、黎巴嫩武装部队、国内治安部队、安全总局、海关和国际捐助方密切联络, 向黎巴嫩提供技术援助和培训, 包括通过由德国在黎巴嫩北部牵头实施的试点项目。

8. 专家小组将详尽评估黎巴嫩边界独立评估小组各项建议的落实情况。专家小组将评估迄今为止所取得的进展, 并且将就进一步加强黎巴嫩边界安全的措施, 向秘书长提出建议。

9. 为此目的, 专家小组将:

- 详细评估黎巴嫩政府迄今为止落实黎巴嫩边界独立评估小组各项建议的情况。
- 评估这些措施的实地执行对于“绿色边界”沿线和所有正式过境点的黎巴嫩边界安全安排的所有影响。
- 借鉴已完成或进行中的其他相关评估的结果, 并在这方面审查当前正在为支持负责边界安全的黎巴嫩相关机构在工作上加强合作和一体化而作的努力。
- 酌情确定有关资源和培训重点以及能力建设和基础设施方面的需求。
- 就发展战略框架与国际捐助方进行协商, 争取为黎巴嫩边界管理能力提供国际援助, 并为此审查机构体制。

主要活动

10. 建议专家小组从事的主要活动包括:

- 与黎巴嫩安全主管机构、联合国各机关、双边伙伴和其他方面会晤, 以进行查询和讨论, 并编拟适当的评估意见和建议。
- 访问和视察“绿色边界”沿线各要点、所有正式过境点和德国牵头在黎巴嫩北部实施的试验项目现场。

- 与黎巴嫩主管当局和安全机构以及支助黎巴嫩边界管理能力建设的所有国际捐助方密切协商，以评估黎巴嫩边界安全安排，并提出相应建议。

11. 在这方面，建议专家小组与黎巴嫩政府密切联络，并为此目的设法与下列对话者会晤和联络：

- 总理、国防部长、内务部官员和其他相关政府官员
- 黎巴嫩武装部队指挥官
- 国内治安部队、安全总局和军事情报机构的首长
- 黎巴嫩警察和其他边境事务处（海关和移民）的主管

资格和任命

12. 该小组由秘书长任命，应为小规模性质，并由边界安全高级专家和警务/海关专家组成，可能也会吸收军事专家。这些专家将由联合国雇用，全职工作，为期 1 个月。会员国国内如果有具备相关经验和专长的人员，可借调此类专家协助执行此任务。如果现职或已离职的联合国人员被认为适合这项工作，也可请其给予协助。

13. 该小组的所有成员均应享有联合国特派专家的地位。在执行任务期间，他们将享有《联合国特权和豁免公约》第六和第七条规定的特权和豁免。他们须遵守大会在其 2002 年 3 月 27 日第 56/280 号决议中通过的《关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例》。

后勤和支助

14. 秘书处政治事务部将是支助该小组的“牵头”部门，并且将继续与联合国相关各部厅、办事处和机构特别是联合国黎巴嫩问题特别协调员办事处和维持和平行动部密切协商。

15. 黎巴嫩当局、联合国各相关机构以及驻黎巴嫩和（或）该区域其他地点的特派团将在黎巴嫩支助该小组，向它提供所需的一切后勤和安全协助，并视需要为所有运输和旅行提供便利。

与黎巴嫩政府的合作

16. 黎巴嫩政府应确保该小组及其秘书处的成员在黎巴嫩全境享有行动自由。黎巴嫩政府应确保该小组及其秘书处的成员在黎巴嫩境内工作期间享有安全保障。该小组应获得黎巴嫩政府特别是该小组任务范围中所述政府各机构的充分合作。小组在实地访问期间应有黎巴嫩主管当局的陪同。

17. 黎巴嫩政府应：(a) 给予该小组成员以《联合国特权和豁免公约》第六和第七条规定的联合国特派专家应享有的特权和豁免、设施和免税待遇。黎巴嫩是该

公约的缔约方，(b) 给予该小组秘书处《公约》第六和第七条规定的联合国官员应享有的特权和豁免、设施和免税待遇。

报告

18. 实地访问结束后，最迟应于两个星期内向秘书长提交一份关于该小组评估结果的详细报告，篇幅不得超过 8 500 字，除非政治事务部要求并准许免予此项规定。

经费筹措

19. 该小组的经费应来自秘书长的意外及非常预算账户，但须经秘书长批准。
